

José Reis

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Investigador do Centro de Estudos Sociais

Governança e Territórios na Europa: Hipóteses sobre um sub-federalismo europeu*

Resumo

A propósito da Europa, ensaia-se neste texto o cruzamento das leituras geográficas sobre a diferenciação territorial dos grandes espaços e das leituras institucionais e sociopolíticas da diferenciação. Entende-se que a diversidade europeia tem duas dimensões. Por um lado, assenta em sistemas territoriais infra-europeus dotados de densidade e de capacidade de inclusão, através da proximidade, e de contraste, através da distância (os grandes sistemas metropolitanos são um bom exemplo). Por outro lado, baseia-se em configurações político-institucionais também muito diferentes. É nesta base que se discute o federalismo europeu. Mostra-se que ele pode ser apenas um sub-federalismo (uma forma fraca de ligar as diferenças). Por isso se defende que ele deve ser um federalismo forte, de 'projecto' - isto é, capaz desenvolver um 'nível europeu' que articule as diferenciações e se alimente delas, mas de tal forma que seja mais forte que elas e possa, assim, re-alimentá-las.

1. Territórios e governação

Não é necessário sublinhar a originalidade do processo de integração europeu. Pouco tempo depois da Segunda Guerra Mundial, um 'clube de ricos' formado por seis países de características socioeconómicas muito semelhantes foi constituído para sarar as feridas do conflito que os tinha oposto, mal se apagavam ainda os últimos sinais de fogo. Nesse momento, o que ligava os fundadores da Comunidade Europeia era a semelhança e a proximidade.

Sabemos agora, ao olharmos para trás, que a reconstrução da economia e a coordenação de políticas que então se ambicionavam acompanhavam o início de um fabuloso ciclo de criação e de redistribuição de riqueza que marcou várias décadas até que, dos anos setenta para cá, as economias entrassem de novo em ciclos irregulares de crescimento mais lento e mais inseguro.

O alargamento ibérico, ao somar-se ao que incluiu a Irlanda e a Grécia, caracterizou definitivamente a União como um espaço de forte heterogeneidade social, económica e política e, mais de trinta e cinco anos sobre o Tratado de Roma, a dimensão do projecto alargou-se de uma forma espectacular e difícil de imaginar, passando a assumir uma tal dimensão e

* Texto publicado em Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Ideias de Europa: Que fronteiras?* Coimbra: Quarteto, 2004, pp. 13-27

uma tal diversidade geográfica que estas são hoje um dos seus principais traços constituintes. A partir de então, a semelhança dos objectivos de integração somou-se a um evidente mapa de diferenças.

A Europa foi sempre a Europa dos seus territórios: um território próximo e semelhante quando era formada pelos seis iniciais; um território de territórios à medida que os alargamentos iam tendo lugar e países de níveis de riqueza muito menores se iam integrando. Territórios entre os quais se estabelecem *distâncias* (porque uns ficam inexoravelmente afastados de outros¹: é esta a dimensão física da distância, embora a distância não se exprima apenas desta maneira, visto que ela é também económica, social, cultural e política) e *proximidades* (porque cada território é a expressão de contiguidades e identidades imediatas, que lhe dão *espessura* própria).

Num espaço tão largo, os territórios são a expressão física da própria 'divisibilidade' e segmentação do conjunto que os integra - são 'partes' que permitem formar e até explicar o 'todo'. Mas os territórios são também a expressão da diferenciação institucional, e não apenas da física - correspondem-lhes diferentes sistemas e culturas de governação. Por *sistemas e culturas de governação* entendo o modo como se manifestam e organizam os interesses colectivos (como se formam *actores* sociais), como se estabelecem entendimentos entre os actores que intervêm na esfera pública (como se consolidam *convenções* sociais), como se regula a sociedade e a economia através de políticas públicas (qual é o papel do *Estado* e quais são os domínios estratégicos e prioritários da sua intervenção), como a sociedade se dota de organizações (qual é o desenvolvimento da sua *super-estrutura organizacional*), como se criam padrões, rotinas e modos de fazer (quais são os *habitus*, o capital informal e o conhecimento tácito de que uma sociedade dispõe) - em suma, que *ordem constitucional* prevalece (o termo constitucional não é aqui usado em sentido jurídico, embora também o inclua, mas sim para significar a matriz das relações materiais e simbólicas que

¹ Na União Europeia a 15, Atenas fica a 2.400 km de Helsínquia, o Cabo Norte fica a 4.000 km de Gibraltar, da Irlanda à Grécia são 3.700km. A extensão do litoral da União Europeia a 15 são 60.000km (quase tanto como o dos Estados Unidos, do Japão e do Mercosul). Sublinho que não estou aqui a sugerir nenhum determinismo geográfico - estou apenas a pôr 'cores' no mapa físico da Europa.

definem a esfera pública e orientam a trajectória da sociedade, no seu conjunto)².

Esta Europa a 25 países, esta Europa que toca vários mares e integra várias culturas e sistemas, é uma Europa rica pelo que a constitui e rica pela lógica de alargamento e inclusão que a fez percorrer as três décadas e meia que já leva. Tudo isto nos esclarece sobre o que ela é, como se formou, como ganhou características constituintes insuspeitas, como possui uma originalidade marcada pela integração de diferenciações territoriais. Mas é também necessário que nos interroguemos como se governa, como se vai governar, esta Europa agora definitivamente larga e ampla. Conhecemos a sua geografia actual - a sua estrutural diversidade. Importa que conheçamos também como vai ser a sua configuração macro-política. E importa que nos interroguemos sobre a relação entre as duas coisas.

Proponho-me, pois, observar a Europa através dos territórios e das formas de governação. Proponho-me juntar geografia e instituições e olhar a Europa desta maneira. A minha noção e base é esta: tanto a geografia como as instituições são especialmente relevantes para criar *proximidade*, a qual representa acesso a culturas comuns e a formas comuns de entender e resolver os problemas. Esta é uma aproximação *bottom-up*, pois parte dos territórios, das culturas e dos modos pelos quais se institui a diversidade.

Não é uma leitura das assimetrias que aqui está em causa: é uma leitura das fontes de dinamismo e dos processos de consolidação socioeconómica. Os territórios comportam-se de modo variado (crescem e inovam mais uns do que outros; acentuam ou deprimem as suas qualificações diferenciadamente) e isso conduz a uma lógica de aglomeração dos recursos e a dinâmicas de desenvolvimento estimuladas pelas *densidades* existentes - que assim se reforçam - e pelas facilidades de acesso que elas criam. Em geral, quer as causas, quer os resultados de processos desta natureza evidenciam que as relações de *proximidade* são uma dimensão relevante da organização

² Numa visão institucionalista da economia como aquela que defendo (cf. J. Reis, 2001), um dos problemas mais centrais é o da própria definição 'operacional' do que constitui e rege uma economia institucional. Uma boa tentativa é a que R. Boyer (2004) sintetiza num livro recente.

económica. Veja-se, por exemplo, o que aconteceu com o que chamo a *iberização* da economia e da sociedade portuguesas (J. Reis, 2002), depois da integração, em 1986. A inserção num espaço económico transnacional - nesse momento a 12, depois a 15 e agora a 25 - deu origem a uma intensa e até inesperada integração a 2, entre vizinhos. De facto, a alteração das relações económicas com Espanha foi o resultado mais original da adesão de Portugal, pois, do ponto de vista comercial, o nosso país já era plenamente 'europeu', visto que a larga maioria das exportações e das importações que realizávamos (assim como o investimento directo estrangeiro) eram com os países que já constituíam a Comunidade. Com a Espanha é que as relações económicas eram quase nulas (cerca de 4% das exportações e importações totais). Hoje, o vizinho do lado é um dos nossos principais parceiros económicos.

2. Como se fixam os territórios: a geografia e as culturas institucionais no mapa europeu

Comecemos pela geografia. Para desenhar o mapa da Europa por onde é que se deve começar? Pelos mares ou pelas cidades? Ou pelos grandes espaços que fixam e ligam os povos? Atraídos pela necessidade de fixar o que constitui a Europa e de sabermos como ela se governa, como é que a devemos 'desenhar'? A minha opção vai ser começar pelos vértices, pelos centros reguladores, que são os grandes sistemas urbanos. É óbvio que vamos encontrar, por junto, geografia e instituições.

Estes centros afirmam o seu poder através de um conjunto de indicadores muito relevantes: *massa* (são centros de dimensão significativa, seja do ponto de vista populacional, seja do ponto de vista da produção e da criação de riqueza), *conectividade* (são nós de relações ágeis com outros centros), *competitividade* (são localizações relevantes de factores que os capacitam diferenciadamente) e *dinâmica de evolução* (são centros cuja posição no sistema global beneficia da conjugação dos factores que os qualificam)³.

³ Passo a partilhar os critérios usados no *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory*, da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM, 2002), que identificou 41 sistemas urbanos dos 9 países que constituem esta Conferência e que se situam na periferia marítima da Europa.

Julgo que o meu pressuposto de que estes são os lugares onde se localizam as grandes dinâmicas de governação e da 'vida concreta' dos povos e dos recursos europeus não carece de grande demonstração. Não se duvida que a sede principal das dinâmicas contemporâneas é urbana⁴ e que é neste ambiente que se concentram as grandes capacidades que determinam a qualificação e o poder. O que pode carecer de demonstração são duas coisas (de que procuro tratar ao longo deste texto): (1) que estes centros são produtores de densidades crescentes e, portanto, estruturam territórios mais amplos de que o próprio espaço urbano que lhes corresponde; (2) que, quando está em causa a União, o poder destes territórios carece de um equilíbrio com outras sedes de poder e de 'projecto', o que, na circunstância, nos obriga a discutir a natureza 'federal' da Europa e o modo como este domínio da vida comunitária se está ou não a consolidar.

Os grandes sistemas macro-reguladores: A Europa perante o mundo

Opto por começar pelos grandes *sistemas macro-reguladores*: Londres, Paris, Hamburgo, Munique e Milão (o pentágono). Pode, porventura, dizer-se que este é o território de regulação global da Europa, aquele através do qual ela se situa perante o espaço que está fora de si. Isto é, trata-se do sistema que articula e posiciona no sistema global, na economia-mundo. Evidentemente que estes centros macro-reguladores são o vértice de uma hierarquia: agregam e integram a Europa que se projecta no mundo e sujeitam-na às dinâmicas mais globais. É Nova Iorque, Tóquio e Pequim ou mesmo Sidney, o

Para uma síntese das iniciativas europeias destinadas a equacionar estratégias de ordenamento transnacional do espaço comunitário, cf. J. Ferrão (2003).

⁴ As cidades são, por excelência, lugares de máxima intensidade relacional. São expressão de co-presença, lugares de *trouvaille*, de criação do novo, de cosmopolitismo e de refracção dos estímulos externos. São o lugar exacto das capacidades incontornáveis do inesperado. As cidades são formas de "preservar os factores de diferenciação espacial, de territorialização" (M. Baptista, 2001, p. 228). É neste sentido que me parece útil invocar a noção de economias de aglomeração e vê-las como promotoras de densidades territoriais que são factores relevantes das dinâmicas que organizam o mundo.

As cidades representam-se em instituições e projectos e significam capacidade de estruturação sistémica. São as suas instituições próprias - e as normas, *habitus*, cultura e contextualidades que delas resultam - que fazem uma cidade. Uma cidade é "o processo da vida" que ela acolhe, diria eu usando uma expressão de um velho institucionalista, Veblen.

Cabo ou São Paulo que estão na outra ponta das linhas que representam as relações principais em que estes centros intervêm.

Para além de estarmos perante lugares de grande concentração demográfica, é neste espaço que se concentra o conjunto de centros relativamente aos quais uma enorme parte da população da União está acessível em menos de 3 horas, por um sistema combinado de transportes, que inclui a estrada, o caminho de ferro e o avião⁵.

Os sistemas macro-regionais europeus: os primeiros contornos da diversidade

Mas a Europa não é, por debaixo deste vértice, um espaço-chão que com ele se articule apenas linearmente. São vários os sistemas macro-regionais cuja função predominante é infra-europeia, isto é, são centros que organizam os grandes espaços regionais das Europa. Falemos, por exemplo, de Madrid, Roma, Manchester/Liverpool, Oslo/Estocolmo/Helsínquia/ Copenhaga, Berlim ou Viena... À volta destas cidades o que é que se estabelece? Estabelece-se uma outra hierarquia, agora essencialmente intra-europeia, e a partir da qual podemos começar a esboçar o segundo nível dos territórios europeus. Os centros que constituem o núcleo de cada território são, evidentemente, diferenciados entre si, pois não só a geografia os separa como eles são também exemplos de realidades político-institucionais diferentes e ancoradas em *ordens constitucionais* próprias. Este mapa é o das culturas europeias, tanto como o da multi-espacialidade europeia.

Os sistemas de ligação: nós da rede intra-europeia

Não são apenas as funções de inserção na rede macro-global, à escala do mundo, nem as de organização intra-europeia através dos restantes macro-centros, que se baseiam em sistemas urbanos marcados pela densidade e por grandes dinâmicas de acesso (entendendo por acesso muito mais do que a sua expressão física, pois tão importante como esse é o acesso relacional a

⁵ Schéma de Développement de l'Éspace Communautaire (Comissão Europeia, 1999).

funções, competências e qualificação). Também outras funções de ligação - internas e externas - assentam nas capacidades simultaneamente agregadoras e difusoras dos sistemas territoriais de sede urbana. Em cada país ou em cada região europeia, sistemas urbanos de peso diferente, mas significativo no contexto dos respectivos espaços, asseguram massa (dimensão e poder) e conectividade (capacidade relacional física, económica e social). Alguns deles são “portas” do sistema europeu (é o caso das cidades escandinavas, ou de Roma, Manchester/Liverpool e Madrid), porque representam “corredores” de desenvolvimento transnacional; outros são “relais”, pontos de ligação em menor âmbito territorial (como é o caso de Lisboa, ou Barcelona, ou Génova); outros ainda são “estrelas emergentes” (como Lisboa?), porque reforçam a capacidade de integração perante os centros de maior significado; outros porque, finalmente, permitem encarar vias para superar a perifricidade de regiões mais fracas⁶. Este é agora o mapa que nos permite identificar a malha mais fina da rede metropolitana europeia.

Dos sistemas urbanos aos espaços da territorialidade europeia

Os factores que contribuem para a densificação dos sistemas territoriais à volta de centros urbanos (unipolares ou multipolares) são também os que permitem olhar para os grandes espaços que constituem a territorialidade europeia. Esses espaços tornam-se relevantes porque são expressão da capacidade de integração através da proximidade: eles instituem formas de acesso diferenciado para os que estão na sua ‘zona de influência’ e geram, dessa maneira, densidades marcantes. É por este conjunto de razões (quer dizer, porque estamos perante uma ossatura urbana estruturadora, a qual é, por definição, fortemente ancorada no território e porque os seus efeitos são centrípetos) que a relevância dos grandes espaços infra-europeus tende a tornar-se cada vez mais notória. Uma Europa do Báltico, da Escandinávia, do Mar do Norte, uma Europa Ibérica, Mediterrânica ou da influência alemã

⁶ Continuo a usar classificações do estudo da CRPM referido anteriormente. Combinei tipologias de classificação, dados os fins meramente ilustrativos do registo que estou a seguir.

aparece cada vez mais como uma Europa cujo mapa não dispensa cores e diferenciações.

Acesso e densidade como questões centrais da organização territorial europeia

Todos estes centros e todos estes territórios são *agentes criadores de proximidade*. Integram os espaços, formam densidades e consolidam o sistema de relações que lhe é próprio: estabelecem uma coerência interna que resulta da contiguidade, da conectividade interna e da partilha de funções. Dado que o conjunto de características que os definem é indiciador de capacidade e de geração de efeitos de riqueza, estes centros tendem a ser atractivos, isto é, a incluir na sua proximidade limiares cada vez maiores de recursos e de população. *Acesso e densidade* (encaradas de um ponto de vista não estritamente físico, mas sim relacional) são duas qualidades inerentes a estes sistemas. Para além de agentes criadores de proximidade, estes centros são também *agentes de mobilidade e de inserção em redes*, o que lhes dá capacidade dinâmica e poder relacional.

É nisto, aliás, que consiste o que me parece ser a necessidade de compreensão dos fenómenos de territorialização. Entendo por *territorializações* as contextualizações do funcionamento económico e social assentes na *proximidade*, e em que se aproveitam iniciativas e margens de manobra de raiz local e subsistémica, tendo os resultados alcançados capacidade de reconhecimento e valorização externos. Assim sendo, as proximidades, uma vez utilizadas, geram *densidades* e estas assentam em *intensidades relacionais* muito fortes. É a formação e o uso do capital relacional gerado territorialmente que evidencia as escalas em presença e esclarece qual é a natureza do sistema urbano e o seu papel nos contextos mais vastos que o rodeiam, se é apenas local, infra-nacional, nacional ou transnacional (J. Reis, 2003).

3. As configurações institucionais como reforço da geografia

Junto com a geografia (que é, ao mesmo tempo, distância e proximidade) está a realidade institucional e política. Por *configurações político-institucionais* entendo os modos adoptados para regular a vida pública, estabelecer acordos políticos, arbitrar as relações Estado/mercado, organizar o sistema produtivo e tecnológico, promover o conhecimento e a inovação.

Michel Albert (1991) foi o portador de uma intuição rapidamente popularizada com a qual quis dar operacionalidade à noção comum de que os capitalismos europeus não são todos iguais: na sua classificação, eles diferenciam-se, pelo menos, em *renanos* e *alpinos*, por um lado, e em *anglo-saxónicos*, por outro. A qualificação é, simultaneamente, geográfica e cultural. O que diferencia cada um deles é o tipo de respostas que dão à imigração, à pobreza, à segurança social, à hierarquia de salários, à fiscalidade, à regulamentação, ao papel das finanças e da bolsa, ao poder prevaemente na empresa, ao papel da empresa na educação e na formação profissional, ao uso dos seguros para encontrar respostas para certos problemas sociais.

Numa acepção mais ampla, é possível distinguir na Europa três configurações político institucionais, tal como o fazem Bruno Amable e Robert Boyer (1997): o sistema *mercantil* (aquele que o Reino Unido simboliza), o *social-democrata* (representado pelos países escandinavos) e o da *integração pública* (que acolhe a França, a Alemanha, a Itália ou os Países Baixos).

Nós, os que vemos a Europa a partir da periferia, teremos de dizer que há ainda um outro sistema, que não é representável em nenhum destes, e que tem traços de especificidade própria. Chamarei sistema *semiperiférico*⁷ ao

⁷ É um sistema periférico na Europa, o que o distingue da perifericidade absoluta que ocorre no quadro do sistema mundial. O mercado, o Estado e as hierarquias empresariais não têm a mesma robustez e capacidade de auto-sustentação que encontramos nos três sistemas referidos antes. Pelo contrário, dependem mais fortemente uns dos outros, para se estruturarem: por exemplo, a dependência dos mercado e das empresas perante o Estado é grande; o Estado relaciona-se de forma pouco autónoma com as empresas. Mas a comunidade, sendo também fraca quando se trata de se exprimir autonomamente, é forte em situações defensivas, isto é quando se apresenta como mecanismo de compensação das debilidades de outros mecanismos de coordenação da vida colectiva ou quando se trata de desenvolver iniciativas intersticiais (associadas à vida local, à iniciativa de pequena dimensão ou até a formas de inovação social). Em sociedades deste tipo, a urbanização é mais difusa, os contextos de ruralidade transformaram-se através mecanismos diferentes dos que marcaram a modernização agrícola na Europa (em que prevaleceu a chamada 'industrialização' da agricultura), as estruturas produtivas industriais baseiam-se em modelos de especialização e de qualificação que, na ausência de transformações espectaculares, revelam *gaps* muito

que inclui a península ibérica e a Grécia e encararei a Irlanda como um exemplo de “upgrading” a partir deste contexto.

O que está em causa nesta classificação é, designadamente, captar os diferentes contornos da qualificação profissional na determinação da competitividade, conhecer o papel do sector público e das empresas na investigação e desenvolvimento, definir a importância das tecnologias e a natureza da especialização produtiva, avaliar o peso da despesa pública, a natureza do sistema de ensino e a organização do mercado de trabalho.

As configurações político-institucionais são modos de governação económica e social e servem também para fixar territórios, visto que elas agem, tal como a geografia, através de formas de *proximidade* (integram pelo acesso que proporcionam e pelas qualidades que fazem partilhar) e de *distância* (distinguem-se dos demais e traduzem-se em diferenciação do poder e da competitividade).

Entendo, como já indiquei, que a governação assenta numa taxonomia dos arranjos institucionais (Hollingsworth e Boyer, 1997) que inclui vários modos de coordenação da acção colectiva: Mercados e Hierarquias Empresariais (que exprimem o auto-interesse e assentam, os primeiros, em formas de poder horizontal e, as segundas, numa forma de poder vertical); Comunidades e Estado (que exprimem o normas sociais compulsórias, assentando as primeiras em formas de poder horizontal e o Estado em forma de poder vertical); Associações e Redes (em que se regista uma combinatória de formas de poder e de motivos para a acção). Ora, o que me parece claro é que esta coordenação não só não ocorre de forma *foot-loose* como as diferentes combinatórias (mais Estado, menos mercado; mais comunidade, menos redes, etc.) têm concretização em territórios concretos. Isto é, a governação define territórios e define-se através dos territórios.

A economia, assim como outras ciências sociais, - a propósito do fenómeno da globalização, hoje em dia tornado tema obrigatório de todos os discursos -

fortes relativamente aos outros sistemas, sendo também notória a sua dependência face a processos e sectores ditos ‘tradicionais’ (por exemplo, a indústria portuguesa que, nas últimas duas décadas, mais reduziu as diferenças de produtividade foi a que é classificada como de baixa intensidade tecnológica).

tem insistido sempre no pressuposto da mobilidade (os capitais, tais como as pessoas e as empresas escolhem localizações, em vez de se encararem como produtos de genealogias concretas e territorializadas). Contudo, uma visão ampla dos modos como a governação sócio-económica ocorre e a atenção a fenómenos como, por exemplo, o da formação dos sistemas urbanos, obrigam a que se reconheça que, em vez de uma concentração excessiva na ideia de mobilidade (a globalização é tida como o acesso rápido e instantâneo a tudo: lugares, saberes, relações...), importa assentar na ideia de que existe uma *tensão entre mobilidades e territorializações*⁸ e que tal tensão é tão constituinte dos mundos de hoje como o era anteriormente.

Quer dizer, se é verdade que dominação e hierarquia existem na ordem social e estimulam deslocações e sujeição a dinâmicas de poder muito diferenciadas, é também verdade (e é este sublinhado que pretendo fazer) que os processos desenvolvidos *in situ*, assentes em processos contextuais e capazes de "refractar" a dependência ou a influência exógenas, existem igualmente e necessitamos deles para interpretar o que se passa à nossa volta.

Estamos assim perante a hipótese que quero sublinhar: os blocos regionais europeus, os territórios infra-europeus, definem-se e mapeiam-se através da

⁸ Este é um dos quatro pilares em que baseio uma alternativa institucionalista para a análise das dinâmicas e das formas de organização das economias contemporâneas. O segundo pilar é o do reconhecimento dos *limites da racionalidade e da organização*. Sabemos que as mobilidades e os "redesenhos" do mundo têm sempre por trás a ideia de que há super-actores sociais, clarividentes e plenamente informados, que agem com grande intencionalidade e total racionalidade. Contudo, a hipótese da absoluta racionalidade e intencionalidade das acções humanas tem sido sempre confrontada com limites, restrições morais, dependências relacionais e capacidades apenas parciais de processamento de informação. Veja-se Herbert Simon (1986) e Kenneth Arrow (1974), como exemplo de economistas sofisticados que baseiam a sua obra em pressupostos deste tipo.

Por isso mesmo - terceiro pilar - a *incerteza* e a *contingência* têm um lugar nos processos inovatórios muito maior e mais central do que o que lhes é dado pelos modelos racionalistas, visto que estes reconhecem apenas as práticas rotinizadas dominantes. É na medida em que se valorize este pilar que se recuperam as dimensões morais e humanas da vida. E é este pressuposto que nos permite entender que, nos processos de desenvolvimento e de inovação, as trajetórias inesperadas são coisa certa.

O último pilar é o que acolhe a diversidade dos processos socioeconómicos e entende as *instituições* como a expressão da complexidade. É com as instituições que se reduz a incerteza e se contextualizam as práticas. As instituições são a *espessura* do território.

Este conjunto de questões é importante para se compreender as conclusões a que chego no fim do texto.

geografia e das instituições. A minha ideia é que as cores desta mapa europeu tendem a reforçar-se, quer dizer, numa Europa a 25 o território fortalece-se devido a um enraizamento cada vez mais acentuado das dinâmicas económicas, sociais e políticas à volta dos grandes sistemas, cuja sede são os sistemas urbanos e cuja capacidade dinâmica é a sua espessura político-institucional. Os argumentos que apresentei pretendem sugerir a ideia de que, para além de serem lugares que se caracterizam por uma *massa* importante, estes territórios são também dotados de cada vez maior capacidade de sustentação, expressa na densidade de relações que polarizam, e de que um bom indicador é a sua *conectividade*⁹.

4. A agenda europeia: federalismo fragmentário ou um território federal?

Tratados os aspectos da governação territorial, ocupar-me-ei agora de discutir a relação deste tema com o do que constitui a essência da dimensão transnacional europeia, isto é, aquele que é caracteristicamente o seu espaço *aterritorial*. Refiro-me, evidentemente, aos processos pelos quais se produz o federalismo europeu, sabendo-se que ele varia entre *zero* (quando todas as políticas e todas as dinâmicas são geradas numa base nacional) e *cem* (quando o nível comunitário dita integralmente a governação da União).

Saliento desde já que não é da discussão jurídico-institucional¹⁰ sobre a Constituição Europeia que me irei ocupar. De facto, não é da composição e natureza das chamadas instituições europeias, nem das relações entre elas, nem tão pouco dos métodos de tomadas de decisão que cuidarei. O meu argumento é (como suponho que já se tornou claro) o da governação económica e social, assunto para o qual as estruturas materiais do espaço europeu, os comportamentos e a acção dos actores sociais (desde os Estados até às empresas e às comunidades regionais e locais) e as culturas práticas dos territórios são a matéria principal.

⁹ De Paris saem 214 ligações diárias por caminho de ferro, com menos de 3.30 horas de duração, a uma velocidade superior a 90Km/hora (CRPM).

¹⁰ Sem, contudo, esquecer a enorme importância desta discussão.

Definido o problema nestes termos, a questão central é agora esta: o caminho de uma Europa encarada como propus é o da fragmentação ou o da pujança? A resposta é, evidentemente, política e depende de opções de diversa natureza. Mas, para os fins da discussão que proponho neste texto, o problema pode ser equacionado do seguinte modo: como vai governar-se a Europa destes territórios? Como vai a Europa governar os seus territórios?

Num quadro deste tipo, o problema consiste em saber qual é a natureza do nexu que faz a ligação da diversidade europeia. Parto da seguinte ideia: numa Europa a 25 (em que, por causa da geografia e das instituições, a dimensão geográfica se torna num factor relevante e em que a ancoragem territorial do funcionamento da economia e da sociedade é tão significativa como a que aqui pressuponho) a evolução da governação europeia há-de ser sempre de tipo federal. De facto, o federalismo é justamente o espaço de regulação que transcende cada realidade infra-europeia e as coordena para além do que cada uma representa e dos factores que a estruturam. Mas a solução escolhida pode ir no sentido de um federalismo fraco ou de um federalismo forte.

Ao federalismo fraco chamo *sub-federalismo* ou *federalismo fragmentário* e consiste na redução da agenda europeia ao estabelecimento de simples nexos de ligação entre as partes que a geografia e as instituições consolidaram e que são, por sua vez, a arena real de agregação de interesses e objectivos. Nestas circunstâncias, acentuam-se o papel e o significado das particularidades e as diferenciações que existem entre elas. As relações de proximidade e as dinâmicas de aglomeração à volta de centros de carácter infra-europeu, embora de natureza pluri-nacional (o bloco alemão, o inglês, o mediterrâneo e outros de menor escala, como o ibérico...) predominarão. A geografia prevalecerá sobre o projecto. A distância entre blocos acentuará a proximidade que os dinamiza. Trata-se do resultado natural da ausência de um forte projecto Europeu (Dellors renascido ou um projecto federalista assente no espírito de Lisboa). A organização política e territorial europeia assentará apenas numa parte das virtudes europeias, a diversidade, mas esquecerá a unidade e a resultante é menor do que poderia ser. Num cenário

desta natureza, o Báltico ficará muito longe da Ibéria e a Escandinávia muito afastada do Mediterrâneo.

A Europa é também isto tudo. Mas as relações de aglomeração política, social e económica infra-europeias não servirão, como podiam e deviam, de propulsor a uma Europa mais forte no plano mundial nem à projecção do modelo social Europeu. Estaremos perante uma Europa que se alarga mas tem dificuldades em aprovar uma regra constitucional¹¹ e em assumir um federalismo que projecte o seu modelo social, com a consciência de que ele é diferenciado mas são muitas as suas bases comuns e que é a política que as torna fortes e dinâmicas.

A hipótese alternativa está já equacionada. Baseia-se num *projecto* de coesão política e social. Na minha perspectiva, os territórios (quer dizer, a capacidade dos sistemas territoriais existentes, fazendo valer a proximidade em nome da qualificação de todo o espaço da União) têm igualmente uma importância essencial. Mas acontece que a diversidade e a densificação territorial têm usos diferentes consoante o *projecto* que os mobiliza.

5. Conclusão

Este role de questões não dispensa um alargamento da discussão para dois outros planos: o do papel da Europa na economia-mundo e o da crítica às noções correntes (e vulgares) sobre a globalização. Relativamente a este último ponto, a ideia de partida é simples: as visões predominantes sobre a globalização têm de ser substituídas por perspectivas que compreendam três pontos importantes. Eles são os seguintes: as dinâmicas das sociedades e das economias estão fortemente enquadradas por ambientes institucionais que as influenciam e determinam e estes contextos são tão poderosos como diversos (ora, a Europa, como um todo é uma dos mais fortes sistemas institucionais da economia-mundo); as capacidades competitivas das economias, quer no plano regional, quer no transnacional, não são apenas as que derivam dos custos do trabalho (o que conduziria a uma permanente opção pela desregulamentação,

¹¹ Cf. o que disse anteriormente sobre ordem constitucional e a distinção que faço relativamente às noções jurídicas do termo constitucional.

por parte das nações, e a uma permanente mobilidade, guiada pelos diferenciais de salários, por parte das empresas), sendo também muito importante aquilo que pode ser designado por *vantagem institucional comparada* das nações e dos territórios da economia-mundo; a cada território cabe uma espécie de *arbitragem institucional*¹², pela qual 'escolhe' o lugar que quer ocupar nas relações competitivas à escala mundial e os factores que estruturam o seu modelo económico e social, o seu sistema de inovação e a sua forma de especialização.

Ora, é este último aspecto que me conduz ao tópico final deste texto, o do papel da Europa na economia-mundo. É com ele que regresso ao federalismo enquanto projecto europeu. De facto, a noção voluntarista que acabo de exprimir sobre as oportunidades de afirmação no plano global que cabe, nos dias de hoje, a cada economia e cada sociedade particular, seja ela regional ou transnacional, não me impede de sublinhar que tais capacidades são mais fortes se houver actores relevantes na ordem internacional que ajam como equilibradores e detentores de projectos de qualificação. Ora, a União Europeia é, na governação global, um agente de regulação da máxima importância¹³. Mas parece-me que esse papel só pode ser cabalmente cumprido se a posição europeia não for fragmentária, coisa que, na lógica do que acabo de propor, só pode realizar-se através de uma União federalmente forte.

¹² Cf. Hall, Peter A. e David Soskice (2003: 1-68).

¹³ J. Stiglitz (2003: 24) recorre a uma inventariação das fraquezas e das decepções das perspectivas globalistas para tornar evidente o papel da Europa na governação mundial. Mostra que na Europa se compreende que há mais de uma forma de capitalismo e de economia de mercado e que os esforços europeus para tornar a globalização mais equitativa "podem servir de modelo de referência ao resto do mundo".

Referências bibliográficas

- Albert, Michel (1991), *Capitalismo contra Capitalismo*. Lisboa: Bertand.
- Amable, Bruno e Robert Boyer (1997), *Les Systèmes d'Innovation à L'ère de la Globalisation*. Paris: Economica.
- Arrow, Kenneth (1974), "Limited Knowledge - an Economic Analysis", *The American Economic Review*, Março.
- Baptista, António J. Mendes (2001), "Cidades, Urbanização e Economia em Contexto de Globalização", in José Reis e Maria Ioannis Baganha (orgs), *A Economia em Curso: Contextos e Mobilidades*. Porto: Edições Afrontamento.
- Boyer, Robert (2004), *Une Théorie du Capitalisme est-elle Possible?* Paris: Odile Jacob.
- Comissão Europeia (1999), *Schéma de Développement de l'Éspace Communautaire: Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*.
- CRPM (2002), *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory*, Conferência das Regiões Periféricas Marítimas.
- Ferrão, João (2003), "A emergência de estratégias transnacionais no ordenamento do território na União Europeia: Reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?", *Geolnova*, 7, pp. 11-37.
- Hall, Peter A. e David Soskice (2003), "An Introduction to Varieties of Capitalism", in Peter A. Hall e David Soskice, (eds.), *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-68.
- Hollingsworth, J. Rogers e Robert Boyer (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reis, José (2001), "A Globalização como Metáfora da perplexidade: Os Processos Geoeconómicos e o 'Simples' Funcionamento dos Sistemas Complexos" in Boaventura de Sousa Santos (org) *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento.
- Reis, José (2002), "A Economia Portuguesa: Entre Espanha e as Finanças Internacionais", *Boletim de Ciências Económicas*, Vol.XVL-A, p. 683-712.
- Reis, José (2003), "Globalização e inovação: Uma discussão sobre as densidades urbanas", Conferência na Conferência Internacional *Inovação Tecnológica e Globalização: Implicações para os países de desenvolvimento intermédio*, Lisboa, ISCTE (no prelo).
- Simon, Herbert (1986), "Behaviourial Economics", in John Eatwell et al. (orgs), *The New Palgrave - A Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan.
- Stiglitz, Joseph E. (2003), "Comment gérer la globalisation? Quel doit être le rôle de l'Europe", in Le Cercle de Économistes, *L'Europe et la Gouvernance Mondiale*. Paris: Descartes & Cie, pp. 19-25.